

信托视野下

中国农村土地流转研究

杨明国◎著



中国工信出版集团



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

<http://www.phei.com.cn>

信托视野下中国农村 土地流转研究

杨明国 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

农村土地流转信托是在保持现有农村土地所有权不变的前提下,将土地经营权作为信托财产委托给土地信托机构进行“金融化操作”的一种合作模式。本书共分为九章,从制度内涵、特征事实、演进逻辑、现实评价、动态博弈,以及新方案的“再谋划”等方面系统地分析了我国农村土地流转信托的运行机制和发展愿景,期望能够为决策者提供相关理论支持和政策启示。

本书适合国家宏观政策决策者和制定者,经济研究工作者,高校师生,以及农村土地流转工作的实施人员阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

信托视野下中国农村土地流转研究/杨明国著. —北京:电子工业出版社, 2015.6

ISBN 978-7-121-26094-0

I. ①信… II. ①杨… ①农村—土地—信托—研究—中国 ②农村—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 103810 号

策划编辑:李树林

责任编辑:李树林

印 刷:三河市双峰印刷装订有限公司

装 订:三河市双峰印刷装订有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:11.25 字数:170 千字

版 次:2015 年 6 月第 1 版

印 次:2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价:49.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线:(010) 88258888。

序（一）

从 1978 年的十一届三中全会开始，中国经济改革已经轰轰烈烈地进行了三十七年，改革所取得的成就让世界举目关注。2010 年中国成为全球第二大经济体，2013 年中国成为全球最大的贸易国，国际经济学界对中国经济的研究兴趣也日益高涨。中国经济改革的历史，是一部制度创新史，制度创新释放了中国人民的企业家精神，带来了改革红利。中国经济改革的制度创新，归根到底是理顺市场和政府的关系，把所有市场能做好的事情让给市场做，政府则负责市场调节失灵的领域（如公共品的提供，完善市场游戏规则，提供社会保障等）。

20 世纪 80 年代初以家庭联产承包责任制为主要方式的农村改革是一个重大的制度创新。农民家庭因此拥有了农业产出的剩余索取权（Residual Claimant），他们的生产积极性和农村劳动生产力取得了极大提高。农村改革的成功不仅给接下来的中国城市经济改革提供了充裕的农产品，也给中国制造业的大发展供给了无数的劳动力。可以说，没有 20 世纪 80 年代初的家庭联产承包责任制的成功，中国改革的步子就不会那么快那么稳。

然而，三十多年后的今天，“三农”（农业，农民，农村）问题仍是一个大难题。家庭联产承包责任制极大提高了农户的劳动积极性，但是也导致了农户经营规模小，无法达到规模生产；农业生产市场化程度低，农业就业比率较发达国家严重偏高。虽然无数的农民进城打工给中国经济发展做出了重大贡献，但是由于户籍制度导致城乡二元分割，城乡之间的收入差距扩大，农民的权利得不到保障。“三农”问题的一个重要原因是农村土地流转制度不明晰，使得农民无法将他们拥有承包权的土地充分实现“资产化”。相比之下，1998 年以来全面发展的城市房地产市场使城市居民的“工房”完全资产化，不仅使得城市住房分配更趋合理化，也极大地提高了城市居民的财富和流动性。

可以说，解决“三农”问题是中国经济改革进一步深化的一个重要前提。中



国进一步的城市化需要粮食安全的保证，这需要农村生产力的继续提高，现代化农业必须利用规模经济。农村剩余劳动力的持续释放也将有利于中国制造业的持续发展。如何在不改变土地集体所有制性质的基础上，提出制度创新来解决三农问题是一个重要的研究课题，有着重大的政策意义。

杨明国博士从“信托”的崭新角度提供了一个解决“三农”问题的可能方案。信托是一种建立在自愿参与基础上的委托人和受托人之间的市场契约。委托人是合法拥有土地承包经营权的农民，受托人则是信托公司。有了农民和信托公司之间的信托契约，就可以建立信托金融工具流通市场。农民以土地承包经营权作为信托财产获取收益权，并通过信托金融工具——流通市场进行转让，从而把信托财产资产化。信托公司本着将委托人利益最大化的原则负责物色土地开发公司和土地经营公司，将土地经营权集中于对资本、技术和人才等生产要素更具整合能力的企业（或政府）手中。这将有效地提高农业生产的规模效应，提高农业生产的机械化和市场化，并降低农民面对的经营和市场风险。同时，通过信托公司整合农民土地，也可以有效降低农民整体的合法权利成本。信托金融产品的流通也使得在城市工作、生活的农民工能够持续从他们的合法承包土地上获得收益。

杨明国来自信托行业第一线，有着多年的信托从业经验。他带着对信托行业的了解和对农村问题的关注，静下心来研究探讨以信托契约为基础在农村土地流转模式（包括安徽宿州模式和湖南益阳模式），难能可贵。专著中对信托土地流转的理论基础和实践模式，都有着较深刻的阐述。可以说，杨明国的专著填补了在中国系统阐述以信托为依托的土地流转模式的空白。我相信本书的出版能推动中国农村改革进一步发展。

方汉明^①

2015年5月14日于美国费城

^① 方汉明，著名华人经济学家，美国宾夕法尼亚大学（University of Pennsylvania）经济系教授。

序（二）

当前，我国经济发展进入新常态，增长速度正由高速转向中高速，发展方式正由规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，发展结构正由以增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整，发展动力正由传统增长点转向新的增长点。“三农”问题作为国民经济和社会发展的重中之重，也要主动适应新常态要求，努力寻求新突破，并加快让农业更强、农民更富、农村更美。转变农业发展方式，提高土地产出效率，推动农村“土地金融”做实做强，继而全面推进农业现代化，正是全面深化农村改革的必由之路。

应该说，明国的专著《信托视野下中国农村土地流转研究》正是应对新常态下“三农”问题体制机制弊端和结构性矛盾的“应景之作”。严谨的治学态度、扎实深厚的学术功底、规范的分析框架、科学的实证方法以及切实有效的政策建议是我的第一印象。细读之后，发现明国在土地流转制度分析视角、土地流转信托制度设计以及土地流转信托改革的“大逻辑”方面具有较强的创新性。我认为，完成上述工作，对于一位复旦在读博士生是难能可贵的。

明国在经济学院攻读博士学位的三年，正好是国家“四个全面”战略布局有序展开的三年，他对国家前景的洞察、对国计民生的关切、对政治经济学的热忱让我印象深刻。对于“70后”的社会中坚力量来说，我总希望他们能够为这个曾经经历过苦难的国家承担更多的社会责任和道德义务，而明国在这方面做出了表率。

“日月光华，旦复旦兮，日月有常，星辰有行”，相信明国在“中国梦”的召唤之下，必能不负众望、砥砺前行、繁花满树，并取得更辉煌的成就。

是为序。

复旦大学经济学院 严法善

2015年4月17日

前 言

农村土地流转信托是在保持现有农村土地所有权不变的基础上,将土地经营权作为信托财产委托给土地信托机构进行“金融化操作”的一种合作模式。新形势下,推动农村土地经营权规范、有序地流转,并尽快形成解决“三农问题”与“信托产业”互利共赢的新局面,将是未来一段时间内我国农村土地制度改革的一出“重头戏”。

未来,在推进我国新型城镇化的过程中,从土地流转信托的角度来推动农村土地制度改革创新,并在此基础上逐步建立起适应我国社会主义市场经济需要的农村土地制度,对于破解“三农”难题、消除城乡二元经济社会结构、统筹城乡协调发展,进而实现小康社会,都具有重要的实践价值和指导意义。

本书共分为九章。

第1章是我国农村土地政策与信托导论,主要对研究背景与意义,相关概念界定,制度基础与基本范畴,研究方法 with 手段,研究结构安排与可能的研究创新点等内容进行剖析。从经济学视角来看,本书在视角、方法、设计、逻辑和观念五个方面具有一定的创新意义。

第2章是农村土地流转信托的理论基础,主要从西方制度变迁、土地产权制度、土地管理制度以及土地流转制度等方面进行了阐释,并就信托制度视角下农村土地制度改革的理论渊源进行了爬梳。

第3章是有关农村土地流转信托制度内涵的分析,主要从基本内涵、特征与现有的制度优势三个方面论证了新时期推行农村土地流转信托的经济合理性。

第4章是国际经验借鉴,以最具典型的三个国家——美国、日本和英国为例,从宏观视角阐发了推进农村土地流转信托将面临的问题以及可供参考的经验。

第5章从历史演进和实践评述的视角对我国农村土地流转信托的特征事实和



演进逻辑进行了解析,并初步提出了基于我国实践的内在发展动力和演进路线图。

第6章基于层次分析法(AHP)对当前我国农村土地流转信托进行了综合评价。

第7章基于完全信息动态博弈模型探究了农村土地流转信托的微观机制问题,并同时回答了为什么在农村土地制度中引入信托工具可以有效解决“委托—代理悖论”。

第8章是有关农村土地流转信托的顶层设计,试图从“理念再造”、“模块构建”、“策略选择”、“目标制定”、“体制机制创新”五个角度勾勒出促进农村土地流转信托的长效机制和新方案。

第9章是我国农村土地流转信托研究的主要结论、不足之处以及后续的研究展望。期望这些结论能够引起相关部门的重视,进而为下一轮农村土地改革提供政策参考。

由于时间和专业研究能力所限,书中难免会存在一些不尽如人意的地方,欢迎社会各界和广大读者提出宝贵意见。

著 者

2015年4月

目 录

第 1 章 我国农村土地政策与信托导论	1
1.1 研究背景、目的及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的及意义	5
1.2 相关概念界定	7
1.3 制度基础与基本范畴	9
1.3.1 制度基础	9
1.3.2 基本范畴	12
1.4 主要研究方法	14
1.5 研究结构安排	16
1.6 本书的创新点	18
第 2 章 农村土地流转的理论基础	20
2.1 西方制度变迁理论	22
2.1.1 制度的基本内涵	22
2.1.2 制度变迁理论	24
2.1.3 简要总结	26
2.2 土地产权制度文献	27
2.2.1 土地产权制度的基本内涵	27
2.2.2 有关农村土地产权制度的文献	29
2.2.3 简要总结	30
2.3 土地管理制度文献	30
2.4 土地流转制度文献	31
2.4.1 土地流转制度的内涵	31
2.4.2 土地流转制度的文献综述	32
2.4.3 简要总结	33
2.5 信托视角下的农村土地制度改革理论渊源	33
2.5.1 信托的经济学含义	33



2.5.2	为什么信托制度可以破解中国农村土地的制度困境	34
2.5.3	简要总结	35
第3章	信托视野下农村土地流转的制度内涵	37
3.1	农村土地流转信托的基本内涵与特征	37
3.1.1	农村土地流转信托的基本内涵	37
3.1.2	农村土地流转信托的本质特征	39
3.2	农村土地流转信托的制度优势	43
3.3	简要总结	47
第4章	从宏观视角借鉴国际经验	48
4.1	美国	48
4.2	日本	50
4.3	英国	54
4.4	简要总结	55
第5章	信托视野下农村土地流转的特征事实与演进逻辑	56
5.1	我国农村土地流转信托的特征事实：一个经济学视角的描述	56
5.2	我国农村土地流转信托的演进逻辑：寻找内生发展的动力 和核心机制	62
5.3	简要总结	64
第6章	我国农村土地流转信托——基于层次分析法的综合评价	65
6.1	层次分析方法（AHP）的原理和基本步骤	65
6.2	土地流转信托综合评价指标的设置原则	68
6.3	土地流转信托综合评价指标的设置	69
6.4	土地流转信托综合评价模型	72
6.5	土地流转信托 AHP 评价模型分析	72
6.6	模型结果	73
6.7	简要总结	74
第7章	基于完全信息动态博弈的我国农村土地流转信托研究	75
7.1	什么是“委托—代理悖论”	75
7.1.1	委托—代理理论：一个学术史的视角	75
7.1.2	“委托—代理悖论”：道德风险及其逆向选择	78



7.2 完全且完美信息的动态博弈模型——一个理想的分析范式·····	79
7.2.1 何谓“完全”，何谓“完美”：巴纳姆效应的经济学注解·····	79
7.2.2 潘洛斯阶梯：理想分析范式下的完全且完美动态博弈模型·····	81
7.2.3 完全信息动态博弈视角下的农村土地流转信托研究·····	84
7.3 简要总结·····	92
第8章 从“无序”走向“有序”：我国农村土地流转信托长效机制及新 方案再设计 ·····	93
8.1 对若干重要问题的阐释·····	93
8.2 政策之窗·····	97
8.3 顶层设计：长效机制和新方案的再“变革”和新“征程”·····	98
8.3.1 顶层设计节点一：农村土地流转信托“理念再造”·····	99
8.3.2 顶层设计节点二：农村土地流转信托的模块构建·····	113
8.3.3 顶层设计节点三：农村土地流转信托的策略选择—— “三位一体”体系构建·····	132
8.3.4 顶层设计节点四：农村土地流转信托的目标制定·····	138
8.3.5 顶层设计节点五：农村土地流转信托的体制机制创新·····	140
8.4 简要总结·····	141
第9章 我国农村土地流转信托研究展望 ·····	142
9.1 主要结论·····	142
9.2 研究展望·····	142
9.2.1 研究的不足之处·····	142
9.2.2 后续研究展望·····	143
附录 ·····	144
附录A 主要法律法规及政策文件·····	144
附录B 重要词汇英汉对照·····	147
附录C 重要人名英汉对照·····	149
附录D 著者在某市针对当地土地流转信托所做的调查研究 （问卷调查）·····	150
附录E 2014年著者在北京国际信托公司调研的农村土地流转 信托项目·····	156
参考文献 ·····	157

第1章 我国农村土地政策与信托导论

农村土地制度改革试点要按照集体所有权不能变、耕地红线不能动、农民利益不能损的原则，慎重稳妥地推进。在授权范围内有序推进农村集体经营性建设用地、农村宅基地、征地制度等改革试点。探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，引导承包地经营权有序流转，赋予承包地经营权抵押、担保权能，扩大农村承包土地确权登记范围。

——《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》

坚持和完善农村基本经营制度，坚持农民家庭经营主体地位，引导土地经营权规范有序流转，创新土地流转和规模经营方式，积极发展多种形式适度规模经营，提高农民组织化程度。

——2015年“一号文件”《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》

1.1 研究背景、目的及意义

1.1.1 研究背景

对于我国来说，农村土地既是一种历久弥新的灵魂寄托，更是一份醇厚浓郁的乡土情结。农村土地制度作为一项涉及经济、政治、社会和民生等多领域的制度安排，不仅深刻影响到农业生产经营的可持续发展，而且更关系到整个国民经济的健康运行和农村社会政治生态的和谐稳定。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中鲜明地指出，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包



经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农村合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。除了 1982—1986 年的“五个一号”文件外，本世纪已发布 12 份指导“三农”工作的中央“一号文件”（见表 1-1）。在 2015 年发布的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》^①中明确指出，当前，我国经济发展已经进入新常态，在经济从高速增长转向中高速增长的背景下如何进一步强化农业基础地位，并促进农民持续增收，是必须破解的一个重大课题。新时期，需进一步坚持农民家庭经营主体地位，并引导土地经营权规范有序流转。在此基础上，创新土地流转和规模经营方式，积极发展多种形式适度规模经营。

表 1-1 2004—2015 年历年“一号文件”情况

年 份	“一号文件”名称
2004 年	关于促进农民增加收入若干政策的意见
2005 年	关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见
2006 年	关于推进社会主义新农村建设的若干意见
2007 年	关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见
2008 年	关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见
2009 年	关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见
2010 年	关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见
2011 年	关于加快水利改革发展的决定
2012 年	关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见
2013 年	关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见
2014 年	关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见
2015 年	关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见

注：“一号文件”原指中共中央每年公开发布的第一份文件，中共中央在 1982—1986 年连续五年发布以三农主题的“一号文件”，在农村改革史上便成为专有名词——“五个一号文件”。

资料来源：由作者根据公开资料整理而成

研究认为，当前深化我国农村土地制度改革必须适应以下两个政策目标：一是必须保证农村人口从土地中获取足额的收益；二是必须保证城镇人口所需的日

① 中共中央、国务院于 2015 年年初印发了《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，共分为五部分，分别是：围绕建设现代农业，加快转变农业发展方式；围绕促进农民增收，加大惠农政策力度；围绕城乡发展一体化，深入推进新农村建设；围绕增添农村发展活力，全面深化农村改革；围绕做好“三农”工作，加强农村法治建设。



益增加的农产品量，如图 1-1 所示。

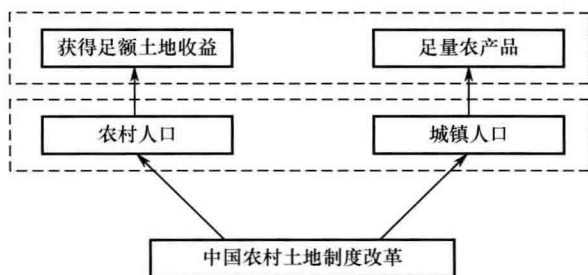


图 1-1 我国农村土地制度改革需实现的两大目标构想示意图

在上述两个目标条件均满足的情况之下，才能够真正完成“加快新农村建设步伐，实现城乡共同繁荣”的重大任务，并进而在优化农业结构、转变农业发展方式、促进农民增收以及推动“四化同步”方面取得真正的突破。

土地产权制度改革作为当前深入推进农业结构调整、大力提升农业发展水平以及全面推动新型城镇化、农业现代化建设的重要支撑，是新时期健全农村产权保护法律制度、完善农业市场运行法律制度以及提高农村经济运行水平的应有之义，同时也是激发农村活力，再创“三农”工作新辉煌的现实要求。

但是，应该清醒地看到，由于历史和现实的原因，现代意义上权能完善、归属清晰、保护严格、流转顺畅的土地产权制度并未在我国得到建立。相反，由于市场和自然风险的加大、农业综合成本的上升，以及农产品供给结构性矛盾的不断演进，农村土地产权制度的改革正处于“涉险滩”和“过深水区”的阶段。

研究进一步认为，在推进新型城镇化、信息化、新型工业化和农业现代化的进程中，从土地产权制度角度切入来深化整个农村土地制度改革（特别是农村土地流转改革），是我国现代农业发展的必然趋势，是挖掘农村新潜力、加快推进我国特色农业现代化的重要举措，同时也是创新性解决“三农问题”的现实途径和根本需要，对于新时期保障农村社会和谐稳定具有重要的现实意义。



信托,作为一种特殊的财产管理制度,是指委托人基于对受托人的信任,将其财产权委托给受托人,由受托人遵照委托人的意愿以自己的名义,为受益人的利益或者特定目的,进行管理或处分的行为。

从经济学意义上来看,信托的本质特征表现为所有权、处置权和收益权的相互分离。在具体的实践过程当中,信托不仅表现出法律层面的独立性,更表现为经济主体上的分离性。正是信托具备上述显著的制度优势,使得学术界和政策界逐渐将其与当前我国农村土地制度改革(特别是农村土地流转改革)进行了有价值的“关联研究”,并取得了一系列成果。2015年“一号文件”中进一步明确指出,要推进农村金融体制改革,并主动适应农村实际、农业特点、农民需求,不断深化金融改革创新。与此同时,积极鼓励开展“三农”融资担保业务,并大力发展政府支持的“三农”融资担保和再担保机构,着力完善“银担”合作机制。

因此,在不改变现阶段我国农村土地用途和农村土地集体所有,耕地红线不突破,以及农民利益不受损的“三重”前提之下,鼓励金融信托参与农村土地流转,进而提高农业整体竞争力,将为下一阶段我国深化农村土地制度改革、积极稳妥地推进农业现代化建设提供一种新的、重要的解决思路。

2013年11月,党的十八届三中全会明确提出,我国将来农村土地改革配置过程中起决定性作用的是市场机制,而非传统意义上的政府主导行为。2014年12月,中央经济工作会议公告进一步指出,要坚定不移地加快转变农业发展方式,尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来,加快走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。与此同时,也要强化金融服务,完善农村土地经营权流转政策,搞好土地承包经营权确权登记颁证工作,健全公开规范的土地流转市场。

基于上述发展背景,研究认为,积极推动农村土地规范有序流转,加快形成“三农”(农业、农村、农民)与“信托”(土地流转信托)互利共赢局面,将是未来一段时间农村土地制度改革的一出“重头戏”,同时也是“新常态”下推进我国特色农业现代化发展的“大逻辑”。

就目前全国范围内的实践现状而言,具有代表性的地区有湖南益阳、安徽宿



州、浙江绍兴、河南郑州和山东青州等，这些地区都已经对农村土地流转信托进行了一定的探索，并取得了一些有意义的成果和经验，这为下一阶段在全国范围内铺开提供了重要的实践基础和理论储备，如图 1-2 所示。



图 1-2 当前我国农村土地流转信托典型城市示意图

注：本图系作者绘制，没有标注中国国界，仅供本书读者参考分析。

需要特别指出的是，就现有的发展情况而言，“上述探索”并非严格意义上国家层面所推动的“试点”，也不是省级层面或者地市层面政府的“改革”，而是一种“由内而外”的“内生实践”经济活动，但同样具备鲜明的时代特征和重大的示范意义。

1.1.2 研究目的及意义

在金融信托的视角下考虑农村土地流转制度的改革问题，不仅是未来我国金融创新实践的必由之路，更是当前我国全面深化经济体制改革的重点领域和关键突破口^①。从新制度经济学（New Institutional Economics）的角度来看，土地流转

^① 当前，我国官方文件已经明确对农村土地改革进行了论述，文件指出“完善农村土地承包政策。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”，并且要“鼓励探索创新，在明确底线的前提下，支持地方先行先试，尊重农民群众实践创造；要因地制宜、循序渐进，不搞‘一刀切’、不追求一步到位，允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排”。——《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》。



信托作为一项典型的诱致性的制度变迁，自身蕴含着不同于一般土地制度改革的制度内涵。本书试图从深层次上挖掘出金融视角下所能给出的破解土地制度“困境”的新途径，并在此基础上提出有针对性的政策建议与可能的路线图，这正是本书的出发点和落脚点。

经过一定的规范理论和实证研究，我们试图回答以下三个主要的命题（如图 1-3 和图 1-4 所示）：

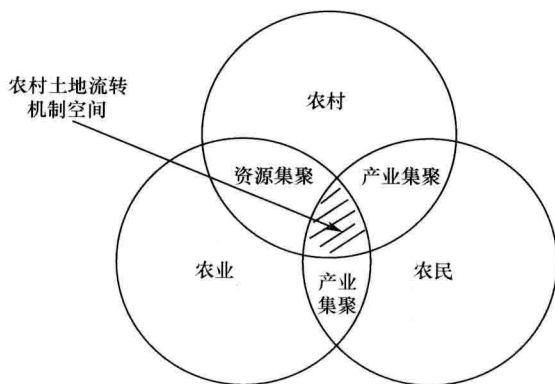


图 1-3 “三农问题”与信托关系示意图

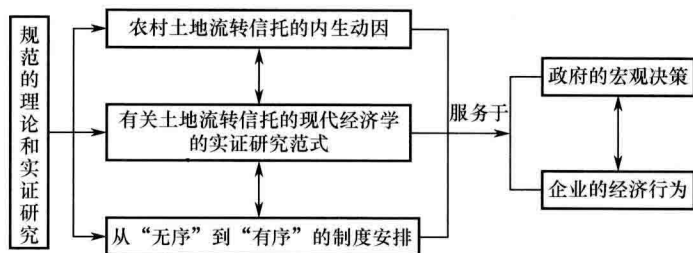


图 1-4 研究目的示意图

命题一：当前城乡二元结构之下，我国农村土地流转信托的内生动因是什么？其历史演化路径遵循什么原则？特别对于当前我国深化经济改革的微观主体——农民而言，其能够带来怎样的变革？结果又会对其他领域的改革带来怎样的促进作用？